Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4487

26. 04. 96

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Matthias Berninger und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN — Drucksache 13/4293 —

Auswirkungen des Regierungsentwurfes für die 18. BAföG-Novelle

Der Entwurf der Bundesregierung für die 18. BAföG-Novelle sieht vor, die Darlehenskomponente des BAföG fortan als ein verzinsliches Darlehen bei der Deutschen Ausgleichsbank zu gewähren. Dieser Schritt hat bei einem Zinssatz von 8,5 % p. a. in etwa eine Verdoppelung der Schuldenbelastung zur Folge, die die Geförderten nach dem Studium erwartet.

Es ist zu befürchten, daß der Regierungsentwurf für die Studierenden ähnliche Auswirkungen hat wie die Umstellung des BAföG auf ein zinsloses Volldarlehen im Jahre 1983. Nach dieser Umstellung ging die Gefördertenquote drastisch zurück, obwohl die Zahl der Studierenden stieg. Diese Entwicklung wird vor allem auf die abschreckende Wirkung zurückgeführt, die die Aussicht auf eine hohe Schuldenbelastung angesichts des zu Beginn des Studiums meist ungewissen Studienverlaufs auf viele Förderungsberechtigte hat. Dies läuft der Zielsetzung zuwider, jungen Menschen auch aus einkommensschwachen Familien eine ihrer Begabung gemäße Ausbildung zu ermöglichen.

Ungeachtet dieser schwerwiegenden hochschul- und sozialpolitischen Bedenken ist fraglich, ob der Regierungsentwurf finanzpolitisch vertretbar ist. Insbesondere ist nicht auszuschließen, daß der Regierungsentwurf schon nach wenigen Jahren für die öffentlichen Haushalte einen höheren Aufwand bedeutet als das derzeitige BAföG.

Zur Zeit stehen den Ausgaben der öffentlichen Kassen für die als zinsloses Darlehen gewährte Ausbildungsförderung die Einnahmen aus Darlehensrückzahlungen gegenüber. Die Differenz, die den Nettoaufwand für den Darlehensanteil des BAföG ergibt, ist langfristig um so geringer, je stabiler die Währung ist. Sind bei einem dauerhaft unveränderten Geldwert die Fördersätze ebenfalls dauerhaft unverändert, so ist das zinslose Darlehen langfristig kostendeckend.

Der Regierungsentwurf befreit demgegenüber die öffentlichen Kassen einerseits von den Ausgaben für die Förderung selbst. Andererseits kommen die Rückzahlungen künftig nicht mehr den öffentlichen Haushalten, sondern dem Kapitalgeber zugute. Um eine noch größere Zinsbelastung als die geplante zu vermeiden, muß darüber hinaus der Staat die Zinsen bis zum Beginn der Rückzahlung übernehmen. Dieser Zins-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie vom 23. April 1996 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

aufwand ist der Nettoaufwand für die Darlehenskomponente nach dem Regierungsentwurf.

Die Rückzahlung soll vier Jahre nach dem Ende des Förderungsanspruchs beginnen. Bei einer Förderungsdauer von zehn Semestern ist also jede im Rahmen des Darlehens als Förderung ausgezahlte DM bei stabiler Währung und konstanten Fördersätzen nicht nur während der vierjährigen Karenzzeit zu verzinsen, auch während des Studiums selbst müssen für durchschnittlich zweieinhalb Jahre Zinsen entrichtet werden. Jede als Darlehen gewährte DM muß also insgesamt sechseinhalb Jahre lang verzinst werden. Der für diese Zeit maßgebliche Zinssatz ist der FIBOR (Frankfurt interbank offered rate).

Liegt dieser Zinssatz angesichts der erhofften stabilen Währung langfristig bei nur 5 % p. a., so ergeben sich pro DM ausgezahlter Förderung Unkosten von insgesamt 32,5 Pfennigen. Bei einer stabilen Währung ist also der Regierungsentwurf auf lange Sicht erheblich unwirtschaftlicher als das bestehende System. Auch bei einer hinreichend inflationären Währung werden die möglicherweise auch langfristig erzielten Einspareffekte zu der verdoppelten Schuldenbelastung der Studierenden in einem völlig unangemessenen Verhältnis stehen.

Vorbemerkung

Die Annahmen in den einleitenden Ausführungen der Kleinen Anfrage zu den Auswirkungen des Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (18. BAföG-ÄndG) sind nicht zutreffend.

So ist der Hinweis nicht haltbar, die Geförderten erwarte nach Abschluß ihres Studiums „in etwa eine Verdoppelung der Schuldenbelastung". Tatsächlich ändert sich der Schuldenstand nicht. Die zusätzlich zu zahlenden Zinsen hängen von der Dauer der Rückzahlung und den aktuellen Marktzinsen ab. Bei Studierenden, die eine durchschnittliche Förderung während der Förderungshöchstdauer des Studiums erhalten haben, werden die kumulierten Zinsen bei den gesetzlich vorgesehenen Rückzahlungsraten weniger als die Hälfte der Darlehensschuld betragen. Die Verzinsung führt also nur in einem geringen Teil der Fälle zu einer individuellen Belastung, die derjenigen vergleichbar ist, die durch Umstellung der BAföG-Förderung auf Volldarlehen im Jahre 1983 erreicht wurde.

Es trifft ferner nicht zu, daß nach der Umstellung der Förderung auf ein zinsloses Volldarlehen 1983 die Gefördertenquote wegen der abschreckenden Wirkung der Schuldenbelastung zurückgegangen ist. Vielmehr nannten in einer im Auftrag der Bundesregierung unter den Studienberechtigten des Jahres 1983 durchgeführten Umfrage der Hochschul-Informations-System GmbH (HIS GmbH) nur 4 % aller Befragten als einen ihrer Gründe für die Entscheidung, kein Studium aufzunehmen, die Erwartung hoher Schulden durch BAföG-Darlehen; nur 0,3 % aller Befragten nannten ausschließlich diesen Grund. Aufgrund dieses Untersuchungsergebnisses teilt die Bundesregierung auch nicht die Befürchtung einer abschreckenden Wirkung durch die Umstellung der Förderung nach dem BAföG im Tertiärbereich auf Bankdarlehen.

Zum Vergleich: Mehr als 25 % aller Studienberechtigten ließen sich beim Verzicht auf ein Studium von der damaligen Situation auf dem Akademikerstellenmarkt stark beeinflussen. Hintergrund war hier vor allem die Reaktion der Studienanfänger auf die an-

gespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt für Absolventen von Lehramtsstudiengängen. Eine zweite Untersuchung der HIS GmbH hat im Jahre 1986 mit derselben Fragestellung dieses Ergebnis bestätigt. Eine eingehende Darstellung der damaligen Situation enthält die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag vom 16. Dezember 1986 (Drucksache 10/6754).

Die Bundesregierung widerspricht auch der Behauptung, die finanzielle Entlastung der öffentlichen Haushalte sei nicht dauerhaft. Wie eine Modellrechnung ergeben hat, werden auch nach vollständiger Umstellung die vom Bund bereitzustellenden Beträge zur Absicherung der sozialen Rückzahlungsbedingungen weit unter seinen jetzigen Ausgaben für den Darlehensanteil liegen.

In den einleitenden Bemerkungen der Kleinen Anfrage wird übersehen, daß der Staat auch im bestehenden System durch die Finanzierung des Darlehensanteils an der Förderderung Zinsen zu tragen hat. In einer Gesamtschau des Haushalts ist davon auszugehen, daß der Staat, wenn er die Mittel für den Darlehensanteil einsetzt, für andere Ausgaben in entsprechender Höhe Mittel im Wege der Kreditaufnahme am Kapitalmarkt beschaffen muß. Da die Ausgaben für das Darlehen wegen der Umstellung wegfallen, hat der Staat dementsprechend künftig insoweit keine Kapitalmarktzinsen zu zahlen. Künftig übernimmt zwar der Staat aus sozialen Gründen die Zinsen des Bankdarlehens während der Förderungszeit und einer anschließenden vierjährigen Karenzzeit; die Zinszahlung durch die Studierenden sowie deren Beteiligung an der Haftung für Erlasse und Ausfälle durch einen Risikoaufschlag auf den Zinssatz während der Rückzahlungszeit führt jedoch zu einer echten Entlastung des Staates. Bei der Umstellung auf Bankdarlehen ist die dauerhafte Entlastung der öffentlichen Haushalte also eine Folge aus der angemessenen Beteiligung der Studierenden an der Finanzierung ihres Studiums nach dessen Abschluß.

Der Verweis auf die künftig wegfallenden Einnahmen aus der Rückzahlung der mit Haushaltsmitteln finanzierten Darlehen geht ebenfalls fehl, denn nach der Umstellung der Förderung auf Bankdarlehen stehen die Rückzahlungen selbstverständlich dem Kreditgeber, der Deutschen Ausgleichsbank, zu. In Zusammenhang damit ist anzuzumerken, daß auch der Nettoaufwand bei aus Haushaltsmitteln geleisteten Darlehen nicht gering ist. Neben den Verlusten durch die Geldentwertung verzichtet der Staat durch die Finanzierung der Erlasse und der Ausfälle schon bislang in einem beträchtlichen Umfang auf Rückzahlungen. In seinen 1988 vorgestellten Vorschlägen zur Reform des Bundesausbildungsförderungsgesetzes hat der Beirat für Ausbildungsförderung unter den dort gen. Voraussetzungen für BAföG-Darlehen einen Subventionswert von über 70 % berechnet (vgl. Schriftenreihe Grundlagen und Perspektiven für Bildung und Wissenschaft 21, S. 113ff. [123]).

Durch die Umstellung der Förderung auf Bankdarlehen wird der Haushalt des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie jährlich um einen Betrag von mehreren Hundert Millionen DM entlastet, der weitestgehend für dringend notwendige Maßnahmen in anderen Bereichen von Hochschulen und Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden kann. Die Belastung des Staates bliebe dagegen unverändert hoch, wenn weiterhin die Darlehen zinslos vom Staat gewährt würden.

1. Mit welcher Entwicklung der Gefördertenzahlen rechnet die Bundesregierung in den nächsten Jahren nach Inkrafttreten der von ihr vorgelegten 18. BAföG-Novelle, und welche Entwicklung erwartet sie für den Fall, daß die Darlehenskomponente nach den bisherigen Konditionen gewährt würde?

   Auf welche Annahmen stützt die Bundesregierung ihre Erwartungen?

2. Welche Vorkehrungen hat die Bundesregierung in ihrem Entwurf getroffen, um zu verhindern, daß die Gefördertenzahlen ebenso drastisch zurückgehen wie in den achtziger Jahren nach der Umstellung des BAföG auf ein Volldarlehen?

3. Welche Vorkehrungen hat die Bundesregierung in ihrem Entwurf getroffen, um einen weiteren Rückgang des Anteils von Studierenden aus einkommensschwachen Familien zu verhindern?

Zunächst wird hinsichtlich der fehlenden Stichhaltigkeit der Behauptung zum Rückgang der Gefördertenzahlen nach 1983 auf die Vorbemerkung verwiesen. Die Bundesregierung sieht keine Gründe, die einen Jugendlichen davon abschrecken sollten, seinen Studienwunsch in die Tat umzusetzen. Bestärkt wird diese Aussage dadurch, daß die Lage des Auszubildenden während der Ausbildungs- und der anschließenden Karenzzeit faktisch unverändert bleibt. Es werden im Gegenteil erst durch die Umstellung spürbare Leistungserhöhungen möglich. Die Bundesregierung erwartet, daß der Anteil der Geförderten nicht nur nicht zurückgehen, sondern durch die Anhebung der Bedarfssätze und der Freibeträge um jeweils 6 % zum Herbst 1996 wieder auf über 30 % ansteigen wird. Dies wird nicht nur die Förderung für Studierende aus einkommensschwachen Familien weiterhin sichern, sondern auch die notwendige Förderung von Familien mit mittleren Einkommen verbessern.

4. Wie stark wird sich die Schuldenbelastung für die Geförderten nach dem Regierungsentwurf gegenüber dem heutigen BAföG (mit den gemäß dem Regierungsentwurf angepaßten Fördersätzen und Einkommensfreibeträgen) erhöhen?

Eine höhere Schuldenbelastung der Studierenden hat die BAföG-Strukturreform insofern nicht zur Folge, als der Darlehensanteil an der Förderung unverändert die Hälfte des Förderungsbetrages ausmacht. Die zusätzliche Zinsbelastung hält sich, wie bereits in der Vorbemerkung ausgeführt, in Anbetracht der verbesserten Einkommens- und Berufschancen nach einer mit Leistungen nach dem BAföG geförderten Ausbildung in einem zumutbaren Rahmen.

5. Welche Folgen hat nach Einschätzung der Bundesregierung die erhöhte Schuldenbelastung für die Geförderten?

   Welche Auswirkungen ergeben sich insbesondere für die Kreditwürdigkeit der Geförderten nach ihrem Studium?

6. Welche Konsequenzen hat der Entwurf der Bundesregierung für die Fähigkeit und die Neigung junger Hochschulabsolventinnen und -absolventen, sich selbständig zu machen?

Der Staat trägt in der Förderungszeit und einer vierjährigen Karenzzeit vor Beginn der Rückzahlung die Zinsen, so daß der Geförderte erst vom Beginn der Rückzahlung an, also von einem Zeitpunkt an, in dem er regelmäßig bereits eine berufliche Existenz begründet hat, durch Zinsen an der Finanzierung der Förderungsmittel beteiligt wird.

Die künftigen Darlehensnehmer erhalten ein hohes Maß an Gewißheit bezüglich der Höhe der Rückzahlungsverpflichtungen. Der angegebene Zinssatz von 8,5 % ist der langjährige durchschnittliche Zinssatz; der aktuelle Zinssatz würde 5,35 % betragen. Die Möglichkeit einer zehnjährigen Festschreibung des Zinssatzes zu Rückzahlungsbeginn garantiert zudem eine langfristige Planungssicherheit.

Die soziale Ausgestaltung der Rückzahlungsphase bleibt auch bei dem Bankdarlehen erhalten. Die sozialen und leistungsabhängigen Vergünstigungen bestehen in vollem Umfang fort. Hierzu zählen der Erlaß/Teilerlaß bei Kindererziehung und -betreuung, das Erlöschen der Darlehensschuld im Todesfalle sowie der leistungsabhängige Darlehensteilerlaß bei überdurchschnittlichem Studienerfolg bzw. bei vorzeitigem Studienabschluß. Die Rückzahlung erfolgt zudem auch weiterhin unter Berücksichtigung des Einkommens des Darlehensnehmers, d. h., die einkommensabhängige Freistellung von der Rückzahlungsverpflichtung wird beibehalten.

Zusätzlich ist eine Befreiung auch von der Zinszahlung vorgesehen, wenn diese zu einer besonderen sozialen Härte führte. Durch die vorgesehene Erstattungspflicht gegenüber der Deutschen Ausgleichsbank ist sichergestellt, daß die durch die Erlaßtatbestände bewirkten Kosten nicht von der Gesamtheit der Darlehensnehmer zu tragen sind, sondern vom Staat übernommen werden.

Schließlich bleibt auch die Möglichkeit einer vorzeitigen Rückzahlung der Darlehen unter Gewährung eines entsprechenden Nachlasses in den ersten vier Jahren der Rückzahlungszeit erhalten.

Im übrigen haben die Erfahrungen mit der Volldarlehensförderung in den Jahren 1983 bis 1990 nicht ergeben, daß die BAföG-Darlehensschulden die Kreditwürdigkeit der Geförderten nach ihrem Studium mindern.

In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß die Rückzahlung nicht durch Studierende aus einkommensschwachen Bevölkerungsschichten, sondern durch ehemalige BAföG-Empfänger erfolgt, die durch die staatlich geförderte Hochschulaus-

bildung deutlich bessere Beschäftigungschancen und als ausgebildete Akademiker in aller Regel auch gute Verdienstmöglichkeiten haben. Eine Untersuchung der HIS GmbH unter Hochschulabsolventen des Prüfungsjahres 1989 bestätigt diese Feststellung. Danach gingen 89 % aller Befragten im Jahr 1993, also vier Jahre nach ihrem Examen, einer Erwerbstätigkeit nach, dreiviertel der Befragten mit einem Monatseinkommen von mehr als 4 500 DM.

Ein Hindernis für eine geplante Existenzgründung kann in der Umstellung der Förderung auf Bankdarlehen unter diesen Umständen nicht gesehen werden.

7. Wie sehen die Berechnungen der Bundesregierung zur langfristigen Entwicklung der Ausgaben und der Einnahmen von Bund und Ländern für die Darlehenskomponente des BAföG aus?

   Wie sehen insbesondere die Berechnungen für die langfristige Entwicklung des Zinsaufwandes und der Verwaltungskosten aus?

8. Wie sehen im Vergleich hierzu die entsprechenden Berechnungen der langfristigen Ausgaben und Einnahmen von Bund und Ländern aus für den Fall, daß die Darlehenskomponente zu den bisherigen Konditionen gewährt wird?

   Wie sehen für diesen Fall die Berechnungen der Verwaltungskosten aus?

9. Welche zeitlichen Entwicklungen unterstellt die Bundesregierung bei ihren Berechnungen insbesondere für den Geldwert und den mittleren monatlichen Pro-Kopf-Förderungsbetrag, und wie begründet die Bundesregierung ihre Annahmen?

Aus den Ausführungen zu den Auswirkungen der BAföG-Strukturreform in der Vorbemerkung ergibt sich, daß die Umstellung der Förderung nach dem BAföG im Tertiärbereich auf Bankdarlehen dauerhaft zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte führen wird. Dieser Effekt ist darauf zurückzuführen, daß die Studierenden nach Abschluß ihres Studiums in angemessener Weise an der Finanzierung ihres Studiums beteiligt werden. Eine Beibehaltung der bisherigen Förderung würde dagegen zu unverändert hohen Belastungen der Haushalte führen.

Die Bundesregerung hat bei der Berechnung sowohl der individuellen wie auch der Haushaltsbelastungen einen Zinssatz von 8,5 % zu Grunde gelegt. Dieser Zinssatz ist ein langfristiger durchschnittlicher Zinssatz, der die Zinsschwankungen über einen langen Zeitraum hinweg berücksichtigt. Bei der Haushaltsbelastungsrechnung hat die Bundesregierung einen auf Bundesseite einzusparenden Betrag von 800 Mio. DM für den Darlehensanteil angesetzt. Ausgehend von diesen Vorgaben werden nach einer Modellrechnung die Ausgaben des Bundes für die Zinszahlungen und zur sozialen Absicherung der Darlehensnehmer im Jahre 2012 mit 588 Mio. DM die Obergrenze erreichen. Die dauerhafte Einsparung durch die Umstellung der Förderung auf Bankdarlehen wird nach dieser Modellrechnung also allein auf Bundesseite 212 Mio. DM betragen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333